

# LOS PROCEDIMIENTOS DE CONCESIÓN DE SUBVENCIONES PÚBLICAS. ESPECIAL ATENCIÓN A LA CONCURRENCIA NO COMPETITIVA Y LA CONCESIÓN DIRECTA

**ÓSCAR RODRÍGUEZ DÍAZ**

*Funcionario del Cuerpo Superior de la  
Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.  
Actualmente destinado en Castilla y León (Zamora)*

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Pablo Lucas MURILLO DE LA CUEVA, don Juan Miguel DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, don Pedro GONZÁLEZ TREVIANO, don Luis Felipe LÓPEZ ÁLVAREZ, don Jaime RODRÍGUEZ ARANA y don Juan José SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA.

## **Extracto:**

**E**L presente trabajo tiene por objeto el estudio de los procedimientos de concesión de subvenciones públicas. En especial, se pretende examinar la regulación con anterioridad a la Ley General de Subvenciones, las previsiones de dicha norma legal y su desarrollo reglamentario, para finalizar con un estudio de la ejecución práctica de esos preceptos, por parte de las Administraciones Públicas. Especial atención merece la aplicación de la nueva normativa sobre subvenciones por parte del Estado y la adaptación de las normas autonómicas, donde se podrá observar la plena vigencia de procedimientos que se pretendía su destierro, en concreto, los procedimientos de concurrencia no competitiva como forma de gestión de las ayudas públicas.

**Palabras clave:** subvenciones públicas, procedimiento administrativo.

# THE PROCEDURES OF CONCESSION OF PUBLIC SUBSIDIES. SPECIAL ATTENTION TO THE NOT COMPETITIVE CONCURRENCE AND THE DIRECT CONCESSION

**ÓSCAR RODRÍGUEZ DÍAZ**

*Funcionario del Cuerpo Superior de la  
Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.  
Actualmente destinado en Castilla y León (Zamora)*

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Pablo Lucas MURILLO DE LA CUEVA, don Juan Miguel DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, don Pedro GONZÁLEZ TREVIANO, don Luis Felipe LÓPEZ ÁLVAREZ, don Jaime RODRÍGUEZ ARANA y don Juan José SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA.

## **Abstract:**

**T**HE present work takes as an object the study of the procedures of concession of public subsidies. Especially, one tries to examine the regulation before the General Law of Subsidies, the forecasts of the above mentioned legal norm and his regulation development, to finish with a study of the practical execution of these rules, on the part of the Public Administrations. Special attention deserves the application of the new regulation on subsidies on the part of the State and the adjustment of the autonomous procedure, where it will be possible observe the full force of procedures that one was claiming his exile, in I make concrete, the procedures of not competitive concurrence as form of management of the public helps.

**Keywords:** public subsidies, administrative procedure.

# Sumario

1. Evolución histórica del régimen jurídico de las subvenciones.
2. Los procedimientos de concesión de subvenciones con anterioridad a la Ley General de Subvenciones.
  - 2.1. Especial mención a los Convenios de Colaboración como instrumentos de concesión directa de subvenciones públicas.
3. Desconexión, con anterioridad a la Ley General de Subvenciones, entre Derecho Administrativo y Presupuestario, en materia de subvenciones públicas.
  - 3.1. Aspectos administrativos de la concesión de subvenciones públicas.
  - 3.2. Aspectos presupuestarios en la concesión de subvenciones públicas.
  - 3.3. Relaciones entre los aspectos presupuestarios y administrativos.
4. La regulación del procedimiento de concesión en la Ley General de Subvenciones.
  - 4.1. El procedimiento ordinario: concurrencia competitiva, que permite solventar las deficiencias del anterior régimen jurídico.
  - 4.2. Excepciones a la regla general: el prorrateo y el procedimiento de concesión directa.
5. Impacto práctico de la entrada en vigor de la Ley General de Subvenciones.
6. Postura flexibilizadora del reglamento de aplicación de la Ley General de Subvenciones.
7. La concesión directa de subvenciones en la Administración General del Estado.
  - 7.1. Subvenciones singulares.
  - 7.2. Subvenciones generales.
8. La vigencia de la concurrencia no competitiva en ordenamientos autonómicos.
9. Conclusión. Nula aplicación de la Ley General de Subvenciones en las denominadas subvenciones *ex post*. ¿Es posible un procedimiento de concurrencia competitiva en las subvenciones *ex post*?

## 1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS SUBVENCIONES

Antes de avanzar en el estudio sobre las subvenciones es necesario enmarcar desde un punto de vista jurídico, el concepto y su régimen jurídico. El concepto de subvención pública al que me estoy refiriendo es el legal, recogido en el artículo 2.º de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante LGS), con los límites que allí se recogen<sup>1</sup> y el Reglamento General de la Ley aprobado mediante Real Decreto 887/2006, de 21 de julio (en adelante RLGS).

Especial interés de cara al entendimiento de este estudio jurídico es la diferencia doctrinal entre las subvenciones *ex ante* y las subvenciones *ex post*, en concreto esta clasificación se obtiene de la propia definición de subvención que se recoge en el artículo 2.º de la LGS. Así, entre los elementos definidores del concepto, en el apartado b) punto 2 del citado precepto, y en referencia a la actividad subvencionada, se expresa que «la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido».

Atendiendo a dicho precepto se puede realizar esa doble clasificación, así, la subvención *ex ante* es aquella concesión dineraria sujeta a una condición *a desarrollar*, de tal forma que la ejecución de la actividad subvencionada, y, por tanto, el pago correspondiente, se producirá con posterioridad a la propia concesión de la subvención, una vez justificado por parte del beneficiario el debido cumplimiento de la actividad o el comportamiento singular. En este tipo de subvenciones los requisitos para acceder a la subvención por parte del beneficiario, por un lado, y las obligaciones posteriores en el cumplimiento de los objetivos marcados en la subvención, por otro, están claramente deslindados al producirse en periodos distintos.

<sup>1</sup> No ahondaré en este estudio sobre la acotación que realiza esta ley, ya que existen actualmente publicados diversos libros y estudios realizados tras la promulgación del citado cuerpo legal, que definen con suficiente precisión su concepto y régimen jurídico, sirva como referencia, los siguientes: PASCUAL GARCÍA (*Régimen Jurídico de las Subvenciones Públicas*; 4.ª Edición, BOE, año 2004 y *Las Subvenciones Públicas: Legislación comentada, formularios y procedimientos*; 1.ª Edición, año 2007), FERNÁNDEZ FARRERES (*Comentario a la Ley General de Subvenciones*, Editorial Thomson Civitas, año 2005), LÓPEZ RAMÓN, F. (*Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, editorial: Tirant lo blanch tratados, año 2005), MARTÍNEZ GINER, L.A., (*El reintegro de subvenciones públicas*. Edición iustel, 1.ª Edición), y BARCO FERNÁNDEZ MOLINA, J. DEL, (*Comentarios prácticos a la nueva Ley General de Subvenciones*, 1.ª Edición 2004). GALÁN DEL FRESNO, Juan Manuel «¿Qué es la Subvención?» *Diario La Ley*, núm. 6946, Sección Doctrina, 15 de mayo de 2008, Año XXIX, Ref. D-151, Editorial La Ley.

Por el contrario, las subvenciones *ex post*, son aquellas cuyo objeto de fomento, *ya se ha realizado en el momento de la solicitud del beneficiario*, y por supuesto en la resolución de concesión, o se refieren a la *conurrencia de una situación*, que al igual que el anterior objeto ya existe en el momento de la propia solicitud. En la gestión de estas subvenciones tanto los requisitos preceptivos para acceder a la subvención, como las obligaciones, la propia justificación y el pago, y los trámites presupuestarios tienden a concentrarse en un único periodo, que es el de la propia concesión de la subvención. En definitiva, su concesión se produce a posteriori de la ejecución de la actividad subvencionada.

La regulación de las subvenciones públicas ha sufrido una importante evolución en los últimos años, unida a la propia mutación de la naturaleza jurídica de este instrumento. Inicialmente, el otorgamiento de ayudas y subvenciones se enmarcaba dentro de las funciones de fomento, en la tradicional división de las actividades de las Administraciones Públicas realizada por JORDANA DE POZAS<sup>2</sup> (actividad de policía, servicio y fomento). La potestad subvencional era una técnica dirigida a la consecución, de forma indirecta, de fines de utilidad pública o interés general, es decir, incentivando actividades privadas o públicas que redundan en el beneficio colectivo.

Actualmente, se ha superado esa primera concepción simplista, asumiéndose un papel más activo, planificador e impulso de actividades públicas o privadas<sup>3</sup>. Se han convertido en numerosas ocasiones en epicentros de las políticas de los diferentes gobiernos (téngase en cuenta el papel que asume el actual Estado Español dentro del denominado Estado Social definido en el art. 1.º de la CE). Es en esta nueva función donde la regulación de las «ayudas públicas»<sup>4</sup> asume un papel decisivo en el control del déficit público, dado el peso específico que las transferencias poseen dentro del gasto público en los presupuestos generales de cualquier Administración Pública<sup>5</sup>.

En todo caso, sea cual sea el peso real de las ayudas públicas, lo cierto es que nos encontramos ante un instrumento en auge, y así lo reconoce la exposición de motivos de la LGS que viene a reflejar la importancia creciente de las subvenciones dentro del control del gasto público, y la necesidad, por tanto, de conciliar su regulación a la nueva política de estabilidad presupuestaria.

«Desde la perspectiva económica, las subvenciones son una modalidad importante de gasto público y, por tanto, deben ajustarse a las directrices de la política presupuestaria. La política presupuestaria actual está orientada por los criterios de estabilidad y crecimiento económico pactados por los países de la Unión Europea, que, además, en España han encontrado expresión normativa en las Leyes de estabilidad presupuestaria. Esta orientación de la política presupuestaria ha seguido un pro-

<sup>2</sup> Actualmente esta distinción se encuentra en discusión, pudiendo aparecer distintas acepciones como por ejemplo la doctrina francesa (BENOIT) que divide la actividad en dos: la actividad de policía o prohibición y la actividad de prestación o de servicio público.

<sup>3</sup> MARTÍNEZ GINER, L.A. «El reintegro de...», pág. 31: «No obstante en la actualidad se puede decir que la subvención "ni es la única técnica de fomento ni es exclusivamente una técnica de fomento"».

<sup>4</sup> Me refiero en esta ocasión al término «ayuda» como concepto más amplio que el propio de subvención pública.

<sup>5</sup> No obstante lo expuesto, algunos autores han demostrado que también se ha producido una sobrevaloración del peso de las ayudas públicas en los Presupuestos; GALÁN DEL FRESNO, Juan Manuel, en su artículo jurídico «¿Qué es una subvención?», llega a demostrar que ateniéndose al propio concepto legal, excluyendo entre otras las transferencias, «la primera conclusión que sacamos es que el peso de las subvenciones corrientes en los Presupuestos del Estado-2008, no es tan importante como en principio se podría imaginar, alcanzando aproximadamente el 9 por 100 del importe total de las transferencias corrientes».

ceso de consolidación de las cuentas públicas hasta la eliminación del déficit público y se propone mantener, en lo sucesivo, el equilibrio presupuestario.»

Atrás quedan los inicios de las subvenciones como una técnica aislada, escasamente utilizada por los poderes públicos, donde predominaban las notas de voluntariedad y precariedad (STS de 4 de abril de 1934).

La primera regulación de las subvenciones se recoge en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955 en el Título II (Acción de Fomento), Capítulo Único (arts. 23 a 29), donde se dispone el carácter voluntario y eventual, salvo excepciones legales o reglamentarias, así como la facultad de la Corporación Local de revocarlas o reducirlas, en cualquier momento, salvo cláusula en contrario, y su no invocabilidad como precedente. En el artículo 29 del Decreto de 17 de junio de 1955 se limitaba el otorgamiento bajo oposición o concurso de méritos para «los auxilios de carácter docente y para estímulo de actividades artísticas»; el resto de subvenciones se ajustarían al procedimiento dispuesto en el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales, conforme a los términos expuestos en el artículo 29.2 del citado decreto.

En esta primera época previa a la aprobación de la Constitución Española (CE) se mantuvo la concepción de las ayudas bajo una idea de precario en su concesión. Un auténtico privilegio de la Administración sin las correlativas garantías hacía el administrado. El solicitante de una subvención solamente poseía meras expectativas en derecho. Se permitía, incluso, la propia revocabilidad de las subvenciones otorgadas; fruto de esta situación fue la propia regulación de las causas de reintegro que de forma confusa se entrelazaban con las propias de una revisión de oficio por actos nulos o anulables <sup>6</sup>.

Tras la aprobación de la CE, ese escenario se contraponía con los principios constitucionales que inspiran el actuar de las Administraciones Públicas, entre otros, los artículos 1.º, 9.º 3 y 9.º 1, 103, 105 ó 106 de la CE.

FERNÁNDEZ FARRERES <sup>7</sup> ya expresaba muy tempranamente que «la idea del precario del otorgamiento de subvenciones y demás ayudas económicas en general –precariedad apoyada en las facultades libérrimas y discrecionales de la Administración otorgante– debía ser objeto de una profunda rectificación, máxime cuando a partir de la misma se ha tratado de fundamentar la libre revocabilidad, en cualquier momento, de tales subvenciones y ayudas económico-financieras». Avalaba dicha postura en sentencias del Tribunal Supremo que allá por los primeros años ochenta del siglo pasado, empezaban a vislumbrar la necesaria vinculación del otorgamiento de subvenciones a los principios constitucionales de un Estado de Derecho.

<sup>6</sup> Sirva como ejemplo la STS de 18 de febrero de 1991 donde se confunden ambas figuras (reintegro y revisión de oficio). Es evidente que el hecho de que se produzca un reintegro nada impide a que el acto administrativo sea declarativo de derechos, lo que ocurre es que dicha resolución está sometida a una condición de carácter resolutorio. El Consejo de Estado en numerosos dictámenes, por el contrario, fue partidario desde un primer momento de considerar que la concesión de subvenciones eran verdaderos actos declarativos de derechos.

BARCO, J. DEL, *Comentarios...*, pág. 309, profundiza sobre la antigua causa de reintegro recogida en el apartado 9 del artículo 81 del TRLGP, actualmente suprimido por la LGS.

<sup>7</sup> De nuevo sobre la subvención y su régimen jurídico en el Derecho español, RAP núm. 113. A su vez, en su libro *La subvención: Concepto y régimen jurídico* recopila un listado importante de jurisprudencia de la época en esta materia.

MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ, José Luis<sup>8</sup> llega a iniciar uno de sus comentarios de jurisprudencia con la siguiente frase que es fiel reflejo de esa interinidad existente en la regulación de las subvenciones «Ojalá fuera ésta la última vez que se hace preciso denunciar la aún tosca e insuficiente sujeción de la dispensación administrativa de ayudas públicas a los postulados del Estado de Derecho».

El Consejo de Estado, en su Dictamen núm. 1756/2003, de 26 de junio, emitido al anteproyecto de la LGS reconocía esa primera etapa opaca de las subvenciones, al expresar que «el anteproyecto de ley sometido a dictamen tiene por finalidad principal poner fin al déficit normativo que tradicionalmente ha afectado a la regulación de las subvenciones en nuestro país, y que, en gran medida, es el resultado de la inicial concepción de la actividad subvencional como una actividad discrecional que no debía sujetarse a un procedimiento establecido, sino que únicamente dependía de la libre apreciación de los poderes públicos. Esta concepción es difícilmente compatible con los principios que, según el artículo 103 de la Constitución, deben inspirar la actuación de la Administración Pública; en particular, el principio de legalidad y la obligación de servir con objetividad a los intereses generales».

Durante la transición española, las regulaciones siguientes de las subvenciones se plasmaron por vía de las Leyes Anuales de Presupuestos, finalizando su inserción legislativa de carácter permanente en la Ley General Presupuestaria. Los artículos 81 y 82 del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (en adelante TRLGP), en particular, en el apartado 6 del artículo 81 ya declaraba que *las subvenciones a que se refiere la presente Sección se otorgarán bajo los principios de publicidad, concurrencia y objetividad*. Seguidamente, se obligaba a concretar el régimen de las subvenciones, *en caso de que no existiesen*, en unas bases reguladoras previas. Dicho régimen fue desarrollado por el Real Decreto 2225/1993, por el que se aprueba el Reglamento General para el otorgamiento de las Subvenciones.

Por último, se completará su regulación, en los aspectos administrativos, con la aprobación de las normas esenciales del Derecho Administrativo general, en particular la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, reforzándose aún más con sus reformas posteriores, así como por vía jurisprudencial, y la incorporación de España a la Unión Europea con un régimen muy restrictivo al empleo de las ayudas de Estado.

## 2. LOS PROCEDIMIENTOS DE CONCESIÓN DE SUBVENCIONES CON ANTERIORIDAD A LA LEY GENERAL DE SUBVENCIONES

La extinta normativa reguladora de subvenciones preveía varios tipos de procedimientos administrativos de concesión de subvenciones:

- El régimen ordinario estaba constituido por procedimientos de concurrencia no competitiva.
- En un segundo plano, se recogía la concurrencia competitiva.

<sup>8</sup> «Subvenciones e igualdad. STS, 3.<sup>a</sup>, de 28 de mayo de 1985, y STC, 2.<sup>a</sup>, 39/1989, de 16 de febrero»; Civitas *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 65/1990, Jurisprudencia, página 119; Editorial Civitas, SA, Madrid, enero 1990.

- Con carácter excepcional, la concesión directa de subvenciones mediante la suscripción de un Convenio de Colaboración.

El artículo 4.º del Real Decreto 2225/1993 permitía que el procedimiento se iniciara *a solicitud de persona interesada o de oficio, de conformidad con lo que establezca la normativa aplicable a cada una de ellas*. La aprobación de una convocatoria pública previa solamente se prescribía como obligatoria para los procedimientos de oficio, quedando de forma potestativa para el resto de procesos (art. 4.º 3 del RD 2225/1993).

Tanto la exposición de motivos como el propio articulado del real decreto (art. 1.º 3) definen el principio de concurrencia competitiva<sup>9</sup>; no obstante, el PRINCIPIO DE CONCURRENCIA y EL PRINCIPIO DE COMPETENCIA son tratados de forma autónoma. La concurrencia es aplicable, salvo excepciones, a todos los procedimientos, mientras que la aplicación del último principio solamente es predicable a «algunas de las subvenciones».

Las notas principales del otorgamiento de subvenciones según las normas expuestas, eran las siguientes:

- El régimen ordinario es la concurrencia no competitiva. Los principales caracteres en estos procesos estaban constituidos por los siguientes elementos:
  - El procedimiento se iniciaba a instancia de parte<sup>10</sup>, o, en su caso, siendo en la práctica una opción aislada, mediante procedimiento de oficio.
  - La aprobación de bases reguladoras previas era un requisito preceptivo. En la práctica, poseían una evidente duración en el tiempo, siendo el principal instrumento reglado de ordenación de las subvenciones en sus aspectos jurídicos. Dado su carácter reglamentario estaban sometidas al cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.
  - La aprobación de convocatoria pública previa solamente era exigible para los procedimientos de oficio.
- La concurrencia competitiva, según se deduce de la regulación expuesta, era un procedimiento aislado solamente aplicable a diversas subvenciones, generalmente, a procedimientos administrativos iniciados de oficio, cuando, además, expresamente las bases reguladoras recogiesen tal circunstancia (*Las Bases Reguladoras determinarán si la concesión se efectúa mediante un régimen de concurrencia competitiva*).

<sup>9</sup> Para FERNÁNDEZ FARRERES (*Comentario a la Ley General de Subvenciones*, Editorial Thomson Civitas, año 2005; nota al pie 14, pág. 334) «la delimitación de lo que se entiende por subvención en régimen de concurrencia competitiva se contenía ya en el artículo 1.º 3 del Real Decreto 2225/1993, bien que con una redacción poco afortunada».

<sup>10</sup> «En numerosas ocasiones el debate surgía en relación a si la convocatoria establecía o no un régimen de concurrencia competitiva (STS de 1 de marzo de 2004; STS de 3 de marzo de 2004)» FERNÁNDEZ FARRERES (*Comentario a la Ley General de Subvenciones*, Editorial Thomson Civitas, año 2005; nota al pie 10, pág. 333).

- Por último, y al margen de las normas mencionadas, se abusaba del uso del Convenio de Colaboración como forma de concesión directa de subvenciones.

## 2.1. Especial mención a los Convenios de Colaboración como instrumentos de concesión directa de subvenciones públicas.

En este apartado me centraré en los Convenios de Colaboración como instrumento al servicio de la concesión directa de subvenciones, aunque aclaro que la técnica de la subvención paccionada, no es exclusiva de la concesión directa, sino que también fue utilizada en ámbitos de procedimientos de concurrencia, como una forma de terminación, en particular en aquellos supuestos donde según PASCUAL GARCÍA <sup>11</sup> «la Administración, hecha para mandar, necesita imperiosamente negociar, una vez descubierto que con poder mandar no basta en muchos casos». Según el autor reseñado «El Convenio nace ligado a la actividad subvencional, y su empleo en la actualidad, aunque se ha extendido a los más variados sectores, no puede tampoco desligarse de dicha actividad». Este autor prefiere utilizar la denominación de subvenciones paccionadas para englobar a numerosas denominaciones como contrato-programa, conciertos o convenios.

La práctica extendida en la aplicación del acuerdo en la concesión directa de subvenciones, contrastaba con su escasa regulación legislativa de este instrumento, lo que provocaba a su vez, conflictos en orden a determinar la naturaleza jurídica del objeto negociado.

En palabras del propio Tribunal Supremo, fundamento de derecho 4.º de la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Secc. 4.ª) de 18 de febrero de 2004 «la problemática relativa a los convenios de colaboración celebrados por la Administración es ciertamente complicada a causa, sobre todo, de la ausencia de una definición legal de los mismos, e incluso de un concepto doctrinal netamente perfilado sobre su naturaleza». Según el alto tribunal «no ha de ser la denominación que las partes intervinientes otorguen al negocio objeto de controversia la que determine el régimen jurídico que ha de regularlo, sino la real naturaleza del mismo la que ha de imponer o permitir prescindir de los principios mencionados». Concluyendo que «en la actualidad la necesidad de mantener a ultranza los principios de competitividad, publicidad y libre concurrencia, que constituyen una aplicación al campo de la contratación administrativa de la igualdad proclamada por el artículo 14 de la Constitución, viene reforzada a través de las Directivas de la Comunidad Europea en materia de contratos públicos».

Durante años se produjo un encendido debate sobre su verdadero carácter jurídico, a mi juicio, se trataba de una controversia incompleta, ya que primaba la discusión sobre si estos acuerdos estaban sometidos a la legislación contractual o por el contrario debían quedar excluidos de dicho régimen. El centro de la cuestión se centraba en la interpretación del artículo 3.º apartados c) y d) del Real Decreto Legislativo 2/2000, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP), sobre todo, en cuanto al último apartado, es decir, los convenios celebrados con *personas físicas o jurídicas sujetas al Derecho Privado, siempre que su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en esta ley o en normas administrativas especiales*.

<sup>11</sup> *Régimen Jurídico de las Subvenciones Públicas*; 4.ª Edición, BOE, año 2004, pág. 144.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en diversos informes, aunaba todos sus esfuerzos para evitar una salida de la normativa contractual por vía apartado c) del citado artículo 3.º del TRLCAP (Informes de 4 de abril de 1989, 15 de abril de 1993, 18 de diciembre de 1996, 20 de enero de 1997, 12 de noviembre de 1999 y 13 de noviembre de 2001 (expedientes 6/89, 3/93, 68/96, 12/97, 42/99 y 33/01)), advirtiendo que «el legislador no ha querido que, por la vía del convenio de colaboración "huyan" de la aplicación de la Ley relaciones que pueden perfectamente articularse por la vía del contrato administrativo.» (Informe 57/03, de 30 de marzo de 2004).

En igual sentido, la Intervención General, a través de sus instrucciones, redobla todos sus esfuerzos para evitar un posible fraude a la legislación contractual. La Resolución de 28 de octubre de 2003, inmediatamente anterior a la vigente <sup>12</sup>, establecía en el apartado decimoquinto que la Intervención debía comprobar en *los Convenios de Colaboración con personas físicas o jurídicas sujetas al Derecho Privado que a) Su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas o en normas administrativas especiales; y b) En el caso de que impliquen subvenciones, verificación de los requisitos establecidos en el presente Acuerdo para los expedientes de subvenciones y ayudas públicas.*

Por el contrario, desde el punto de vista de las subvenciones públicas, se prestaba escasa atención. En numerosos convenios quedaba patente la nota de gratuidad, es decir, sin contraprestación aparente, lo que conllevaba un verdadero perfil de subvención. En otros supuestos se les calificaba como posibles encomiendas de gestión, sin perjuicio de que no reunían los elementos definidores de esta técnica, tal y como lo configura el artículo 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. A mi entender, la consignación de subvenciones mediante Convenios de Colaboración, debilitaba los principios gestores de las subvenciones públicas, principalmente la publicidad, ya que si bien la ausencia de concurrencia pudiera solventarse con un informe justificativo de esa imposibilidad, no obstante, otros aspectos jurídicos, tales como las obligaciones del beneficiario, la justificación o las obligaciones de reintegro, entre otras, quedaban soslayadas por una errónea interpretación del objeto convenido.

La aprobación de la LGS con la definición de subvención pública, entendiendo por tal, las entregas dinerarias sin contraprestación; y la entrada en vigor de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, donde, en su artículo 2.º se refiere a los contratos onerosos, clarifican el régimen jurídico otorgado a estos Convenios de Colaboración.

De esta forma, la concesión directa de subvenciones, mediante la utilización de esta técnica jurídica, deberá acogerse en todos sus extremos a lo expuesto en la LGS y el reglamento de desarrollo de la norma legal, lo que supone la atracción de todos los efectos que como ayudas públicas le corresponden.

La principal consecuencia práctica, como luego expondré, se verá reflejada en los numerosos reales decretos de concesión directa de subvenciones singulares a fundaciones públicas y otras entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, que actualmente se publicitan constantemente en el BOE, y que antes de la entrada en vigor del régimen vigente de subvenciones, se acordaban, en su inmensa

<sup>12</sup> Resolución de 2 de junio de 2008, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de mayo de 2008, por el que se da aplicación a la previsión de los artículos 152 y 147 de la Ley General Presupuestaria, respecto al ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos.

mayoría, mediante el oportuno Convenio de Colaboración. Se ha producido un traspaso generalizado de la mayoría de los objetos convenidos hacía la consideración de subvenciones públicas.

### 3. DESCONEXIÓN, CON ANTERIORIDAD A LA LEY GENERAL DE SUBVENCIONES, ENTRE DERECHO ADMINISTRATIVO Y PRESUPUESTARIO, EN MATERIA DE SUBVENCIONES PÚBLICAS

A la vista de la normativa anterior a la LGS, en la práctica administrativa, sin perjuicio de los supuestos de concesión directa examinados, la inmensa mayoría de los procedimientos de concesión se tramitaban mediante concurrencia no competitiva, bajo la modalidad de instancia de parte, en los términos recogidos en este estudio.

El régimen aplicable a los aspectos jurídicos era el del Derecho Administrativo general, en concreto, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En cuanto a los aspectos derivados del gasto público se aplicaba la normativa general en materia presupuestaria. La desconexión entre ambos ordenamientos provocaba numerosos conflictos, derivados del distinto tratamiento que se otorgaba a su gestión, en particular, según se tratase del ámbito del Derecho Administrativo o, en su caso, a los relacionados con el ámbito presupuestario. Veamos de forma separada ambos aspectos para entrelazarlos posteriormente, y así observar esa dicotomía existente.

#### 3.1. Aspectos administrativos de la concesión de subvenciones públicas.

Los aspectos jurídicos a tener en cuenta en la gestión de las subvenciones públicas son los generalmente admitidos para el ejercicio de las distintas potestades administrativas, conforme la configuración del Derecho Administrativo continental de raíz francesa, basado en un equilibrio entre privilegios y garantías de los administrados. En concreto, las principales garantías que se reconocen a los ciudadanos en esta materia son las siguientes:

- Reconocimiento de los derechos de los beneficiarios a que el procedimiento administrativo se desarrolle en los términos previstos en las bases reguladoras. En aras de los principios de seguridad jurídica, transparencia, confianza legítima y buena fe, la Administración se encuentra vinculada a sus propios actos jurídicos, el privilegio de la ejecutividad de sus actos acarrea la obligatoriedad de su cumplimiento en todos sus términos. Desde la publicación de las bases reguladoras de las subvenciones, los ciudadanos tienen el derecho a que el procedimiento de concesión se ajuste a lo allí previsto, evitando así posibles modificaciones de las citadas normas de forma incontrolada, desterrando la libre revocabilidad de las subvenciones. Destacar la STS de 25 de noviembre de 2003 que recoge cómo los beneficiarios desde que solicitan una subvención ya poseen derechos y no meras expectativas, impidiendo de esta forma las modificaciones de las bases reguladoras, una vez anunciadas y convocadas.
- Íntimamente unido al anterior, la potestad subvencional es definida como eminentemente reglada, ajena al ámbito discrecional diferenciando el momento anterior a su elaboración al

de concesión. (STS de 5 de octubre de 1998 «Es doctrina de esta Sala que el establecimiento de las subvenciones puede ser discrecional para la Administración pero una vez reguladas por la correspondiente norma y anunciadas, termina la discrecionalidad y empieza la regla y el reparto concreto que escapa del puro voluntarismo de la Administración»). Circunstancia que afecta tanto a la Administración como al propio beneficiario, por cuanto ambas partes de la relación jurídica subvencional están obligados conforme unas reglas del juego marcadas y conocidas de antemano, tanto el beneficiario (STS de 14 de julio de 1997, «...el incumplimiento por el subvencionado de cualquiera de las condiciones generales o especiales a las que se supeditó la concesión de los beneficios, en cuanto implican una carga modal, faculta a la Administración para resolver el acuerdo») como la Administración (STSJ del País Vasco núm. 497/2000 anula una resolución de concesión de subvenciones por otorgarla basándose en criterios que no se establecían en las bases reguladoras recoge que «la jurisprudencia es reiterada cuando afirma que "en materia de beneficios y subvenciones hay que atenerse a los términos de la norma que los crea y regula"») (SSTS de 17 de julio de 1998, 31 de marzo y 9 de mayo de 1997, etc.) Léase también la STS de 11 de julio de 2006.

- La resolución de concesión de subvenciones es un acto declarativo de derechos a favor del beneficiario, sin perjuicio de que se encuentre sometida a una condición de carácter resolutoria, obligando así a diferenciar las causas de reintegro de las de revisión de oficio. (Léase la STSJ de Madrid núm. 961/2004).
- Por último, por aplicación de las normas administrativas, tratándose de un procedimiento de instancia de parte, se deducían las siguientes prescripciones:
  - Los procedimientos eran tramitados como cualquier otro procedimiento de instancia de parte. Por cada solicitud se genera un expediente administrativo individualizado, aislado del resto de beneficiarios al mismo objeto subvencional.
  - La Administración está obligada a resolver, en el plazo establecido, en caso contrario, se podrá entender estimada la solicitud, por aplicación del artículo 43.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no siendo posible por vía reglamentaria modificar el sentido del silencio de los procedimientos administrativos.
  - No se recogía un periodo de presentación de solicitudes, sino que, por regla general, estaba abierto todo el año.
  - Las bases reguladoras que permanecían inalteradas durante años, no recogían criterios comparativos de valoración de solicitudes, sino que simplemente determinaban criterios de acceso a la subvención, previa constatación del cumplimiento de los requisitos previstos.

En resumen, dado el carácter reglado de esta potestad, si un beneficiario reunía todos los requisitos de acceso a la subvención, se adquiriría un derecho en su favor y una obligación hacia la Administración de concederla <sup>13</sup>.

<sup>13</sup> FERNÁNDEZ FARRERES (*Comentario a la LGS...*, Editorial Thomson Civitas, año 2005; págs. 333 y 334 y nota al pie 13) expone cómo en un procedimiento totalmente abierto, y sin someterse a la debida competitividad entre los solicitantes, «la Administración estaba obligada a entregar las ayudas a medida que se fueran recibiendo las solicitudes, cerrando las

### 3.2. Aspectos presupuestarios en la concesión de subvenciones públicas.

Lo expuesto en el anterior apartado chocaba con los principios propios de la gestión presupuestaria recogida tanto en la anterior normativa general (RDLeg. 1091/1988, de 23 de septiembre)<sup>14</sup> como en la actual expuesta en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (en adelante LGP), que se amparaba en los principios de competencia en la aprobación de los Presupuestos; especialidad temporal (arts. 27 y 34<sup>15</sup> de la LGP), de la que solamente se podían reconocer las obligaciones que surgieran en ese periodo presupuestario; especialidad cualitativa (arts. 27 y 42<sup>16</sup> de la LGP) y cuantitativa (arts. 27 y 46<sup>17</sup> de la LGP), no siendo posible reconocer obligaciones, una vez agotado el crédito presupuestario, conforme a su propia vinculación.

Dentro de un enfoque presupuestario, la jurisprudencia fue enmarcando las siguientes circunstancias:

- A pesar de que no se realice anualmente la convocatoria pública correspondiente, eso no significa que los créditos presupuestarios destinados a la cobertura de las subvenciones públicas sean ajenos a los principios expuestos, de tal forma que si en el ejercicio presupuestario en el que se realiza la subvención no se ha dotado de la cobertura presupuestaria necesaria, en base a estos principios, se debe denegar la subvención pública. Téngase en cuenta la Sentencia de 25 de noviembre de 1999 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, «...la ayuda prevista en (...), como típica acción de fomento, no constituye un auténtico derecho subjetivo sino una expectativa a la obtención de aquélla, que sólo se convierte en derecho subjetivo, exigible como tal, si en la Ley de Presupuestos Generales del Estado se incluye una partida con ese destino, (...), de manera que la norma sustantiva se ha de integrar en el aspecto financiero por la ley presupuestaria y sólo entonces nace el derecho subjetivo a la ayuda económica».

Por su parte, la STSJ de Castilla y León 1135/2002, de 19 de julio, recogía que «el hecho de que en años anteriores se hubiesen efectivamente convocado, ni constituye una costumbre

---

posibilidades a proyectos mejores, pero presentados en un momento posterior». El autor desarrolla esta exposición con la postura mantenida en ese sentido por la STS de 3 de marzo de 2004).

<sup>14</sup> Véase estudio exhaustivo que sobre «El principio de legalidad en la Ley General Presupuestaria» realiza VILLAR EZCURRA, José Luis; Civitas, *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 23/1979, Estudios, pág. 581. Editorial Civitas, SA, Madrid, 1979.

<sup>15</sup> Artículo 34. *Ámbito temporal*.

1. El ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural, y a él se imputarán:

b) Las obligaciones económicas reconocidas hasta el fin del mes de diciembre, siempre que correspondan a adquisiciones, obras, servicios, prestaciones o, en general, gastos realizados dentro del ejercicio y con cargo a los respectivos créditos.

<sup>16</sup> Artículo 42. *Especialidad de los créditos*.

Los créditos para gastos se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados por la Ley de Presupuestos o a la que resulte de las modificaciones aprobadas conforme a esta ley.

<sup>17</sup> Artículo 46. *Limitación de los compromisos de gasto*.

Los créditos para gastos son limitativos. No podrán adquirirse compromisos de gasto ni adquirirse obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a ley que incumplan esta limitación, sin perjuicio de las responsabilidades reguladas en el Título VII de esta ley.

calificable como fuente de derecho, ni esa fuente tiene en Derecho Administrativo el alcance que le concede la actora».

- El otorgamiento de las subvenciones públicas, en definitiva, está sujeto a los límites temporales, cualitativos <sup>18</sup> y cuantitativos de los créditos presupuestarios, tal y como reflejan las SSTS de 2, 3, 4, 11 y 16 de noviembre de 1993 y 21 de junio, 30 de noviembre, 14, 15, 16, 17, 19, 21, 22, 23, 26, 27, 28 y 30 de diciembre de 1994, 20 de septiembre, 4 y 8 de noviembre de 1996, 6, 13, 20, 27 de junio y 12 de diciembre de 1997, 17 de julio y 3 de noviembre de 1998.
- El otorgamiento de subvenciones, sin la previa consignación presupuestaria, conllevará la nulidad radical de la concesión, superando los primeros pronunciamientos jurisprudenciales, que en aras al principio de seguridad jurídica objetaban lo contrario <sup>19</sup>.
- A sensu contrario, cuando existe montante económico suficiente en la partida presupuestaria correspondiente, se obliga a conceder las subvenciones, siempre y cuando los beneficiarios reúnan los requisitos exigidos en las bases reguladoras, no pudiendo alegar en estos casos el mero transcurso del ejercicio presupuestario. Prueba suficiente acreditada por el remanente de crédito. En este sentido se pronuncia la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Secc. 3.ª), de 11 de febrero de 2002; STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Secc. 3.ª), de 17 de junio de 1999 «Admitir lo contrario sería atribuir a la norma un contenido absurdo, ya que absurdo es arbitrar unas ayudas para unos transportes que pueden realizarse hasta el 31 de diciembre de 1988 y que nunca van a ser concedidas por no llegar a tiempo del cierre del ejercicio, con lo que se está defraudando la confianza legítima del destinatario». La STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Secc. 3.ª), de 22 de julio de 2002 recoge que «Había remanente de crédito no comprometido de los Presupuestos Generales, (...). Precisamente, por esa razón se solicitó el suplemento de crédito al que se refiere ese mismo informe. Por tanto, ha de dársele la misma solución. El principio de igualdad en la aplicación de la ley, requiere que, también aquí, se evite el absurdo de que se convoquen unas ayudas que es imposible conceder por la forma en que se ha articulado el procedimiento para atender las peticiones que se presenten y que se pretenda que sea el administrado el que sufra las consecuencias. (...)». En estos casos sería necesario, o bien, utilizar la modificación presupuestaria relativa a la incorporación de créditos prevista en el artículo 58 de la LGP, por derivación del artículo 49.2 <sup>20</sup> de la LGP, o, en su caso, efectuar una imputación de obligaciones a ejercicios futuros, conforme expresa el artículo 34 de la LGP, en los términos recogidos en ese precepto.

<sup>18</sup> En relación con la vinculación al ámbito temporal y cualitativo, a diferencia de lo que sucede con la vulneración del principio cuantitativo, la LGP no prevé la consecuencia jurídica de su incumplimiento, lo que ha conllevado a diversos autores a considerar su incumplimiento como una causa de anulabilidad en relación con la especialidad cualitativa, o incluso una nulidad radical basada en el artículo 43 de la LGP para los excesos temporales (PASCUAL GARCÍA, *Régimen Jurídico de las Subvenciones Públicas*; 4.ª Edición, BOE, año 2004, pág. 187).

<sup>19</sup> Véase nota al pie 14, pág. 363, FERNÁNDEZ FARRERES (*Comentario a la LGS...*, Editorial Thomson Civitas, año 2005. También, examinar VILLAR EZCURRA, José Luis «El principio de legalidad en la Ley General Presupuestaria»; Civitas, *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 23/1979, Estudios, pág. 581. Editorial Civitas, SA, Madrid, 1979.

<sup>20</sup> Artículo 49.2 de la LGP: «Los créditos para gastos que en el último día del ejercicio presupuestario no estén afectados al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas, quedarán anulados de pleno derecho, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 58 de esta ley».

- Por último, la posibilidad de incrementar el crédito presupuestario vía modificación presupuestaria para atender a las solicitudes, principalmente mediante un crédito extraordinario o suplemento de crédito, se enfrenta por el condicionante de la ausencia de obligación exigible ante la Hacienda Pública (art. 21 de la LGP), dado que todavía no se ha resuelto la subvención y, por tanto, no se han comprometido las obligaciones, salvo que las subvenciones deriven de una ley. Para PASCUAL GARCÍA <sup>21</sup> «el principio de imputabilidad comporta que el crédito se destine a satisfacer obligaciones exigibles del Tesoro y no de asunción de una obligación ajena». Según el referido autor, será necesario tramitar la modificación presupuestaria mediante una norma legal, amparándolo en dictámenes del Consejo de Estado, entre otros, el Dictamen núm. 44.868, de 20 de diciembre de 1982.

### 3.3. Relaciones entre los aspectos presupuestarios y administrativos.

De los pronunciamientos jurisprudenciales se deduce que no existía la debida coordinación entre los aspectos jurídicos y económicos de las subvenciones públicas <sup>22</sup>, provocando fricciones, que, a su vez, degeneraban, o bien, en el principio de seguridad jurídica, o, por el contrario, en aplicación de los principios presupuestarios, en el principio de igualdad.

Se dividen de esta forma las posturas doctrinales, por un lado, en defensores de las subvenciones en el ámbito administrativo y otros que defendían la legalidad presupuestaria por encima de la administrativa. Se fraguaba de esta forma una separación de ambos actos. Según PASCUAL GARCÍA <sup>23</sup> «la tesis que propugna la disociación entre ambos actos (Bayona, Perogordo, Soler Roch, Martín Queralt, etc.) es, a nuestro entender, rechazable a partir de un análisis de nuestro Derecho positivo y puede considerarse minoritaria frente a la contraria (García Añoveros, Ferreiro Lapatza, Rodríguez Bereijo... )». Este autor, reconoce en el supracitado manual que «la jurisprudencia, por su parte, ha optado por desconocer las nulidades derivadas de la infracción de la legalidad presupuestaria. Puede considerarse representativa de esta línea la STS de 9 de febrero de 1988 (...)».

La aprobación de la LGS, y su posterior desarrollo mediante el RLGS, ha buscado solventar todos estos extremos. La solución ha sido reconducir, como regla general, los procedimientos administrativos bajo la modalidad de oficio sometiendo al principio de concurrencia competitiva.

Tal y como dice Jesús DEL BARCO «la concurrencia competitiva surge como consecuencia de la limitación de los créditos presupuestarios, unido al necesario respeto al principio de igualdad, hacen imprescindible garantizar el acceso a las subvenciones en las mismas condiciones de objetividad a todos los posibles beneficiarios».

<sup>21</sup> *Régimen Jurídico de las Subvenciones Públicas*; 4.ª Edición, BOE, año 2004.

<sup>22</sup> «La regulación de ambos procedimientos (administrativo y presupuestario) se ha basado ordinariamente en nuestro Derecho positivo en lo que PALOMAR OLMEDA y LOSADA GONZÁLEZ han denominado el principio de independencia, (...). El Tribunal Constitucional ha fijado su atención también sobre esta situación (STC 294/1994, de 7 de noviembre)». PASCUAL GARCÍA. *Régimen Jurídico de las Subvenciones Públicas*; 4.ª Edición, BOE, año 2004.

<sup>23</sup> Véase nota 21.

## 4. LA REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN EN LA LEY GENERAL DE SUBVENCIONES

### 4.1. El procedimiento ordinario: concurrencia competitiva, que permite solventar las deficiencias del anterior régimen jurídico.

La LGS, dictada dentro de ese nuevo marco normativo que supone la Ley de Estabilidad Presupuestaria engarza, por un lado, los principios de índole económica, todo ello dentro de esa nueva forma de contención del gasto público, y los principios constitucionales aplicables a la actuación de las Administraciones Públicas, recogiendo como principales principios de la gestión de las subvenciones los siguientes:

- a) *Publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación.*
- b) *Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante.*
- c) *Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.*

Según recoge la propia exposición de motivos de la LGS, el régimen general de concesión es el de concurrencia competitiva que permitirá hacer efectivos los principios inspiradores del otorgamiento de subvenciones previstos en la ley.

En este sentido, el artículo 22 de la LGS, precepto básico, define la concurrencia competitiva, a los efectos de la ley, como «el procedimiento mediante el cual la concesión de las subvenciones se realiza mediante la comparación de las solicitudes presentadas, a fin de establecer una prelación entre las mismas de acuerdo con los criterios de valoración previamente fijados en las bases reguladoras y en la convocatoria, y adjudicar, con el límite fijado en la convocatoria dentro del crédito disponible, aquellas que hayan obtenido mayor valoración en aplicación de los citados criterios».

Diversos autores han desgranado los elementos que conforman la concurrencia competitiva, entre otros, destaco los siguientes:

- Según Jesús DEL BARCO <sup>24</sup> «La protección de estos principios en la política subvencional, habida cuenta de las particularidades propias de la subvención, exige un procedimiento reglado de la concesión y de los criterios que se adecuen a la finalidad propia de las subvenciones que están garantizados por los preceptos de la LGS». Este autor enumera tres elementos definidores del procedimiento de concurrencia competitiva: «1. Comparación en un único procedimiento; 2. Establecimiento de un orden de prelación; 3. Concesión de subvenciones a las mejores solicitudes hasta que se agote el crédito presupuestario».
- Por su parte, PASCUAL GARCÍA <sup>25</sup> expresa que «a partir de la definición legal pueden considerarse notas caracterizadoras del procedimiento de concurrencia competitiva las siguientes:

<sup>24</sup> *Comentarios prácticos a la nueva Ley General de Subvenciones*. 1.ª Edición, 2004. Editorial Lex Nova.

<sup>25</sup> *Legislación Comentada: Formularios y Procedimientos*. 1.ª Edición. Estudios jurídicos, BOE, año 2007.

- a) Su iniciación mediante convocatoria pública. b) El establecimiento previo de criterios de valoración. c) La tramitación simultánea de las solicitudes presentadas. d) La adjudicación de las subvenciones en función del orden de prelación que resulte de dichos criterios, y e) La formulación de la propuesta de adjudicación por un órgano colegiado»; «La referencia a la comparación de las solicitudes habrá de entenderse hecha obviamente a aquellas que reúnan los requisitos para acceder a la subvención, debiendo quedar excluidas de la comparación las de aquellos solicitantes que incurran en las prohibiciones del artículo 13 de la LGS o que no reúnan los requisitos específicos establecidos en las bases reguladoras o en la convocatoria. (...)»
- Para FERNÁNDEZ FARRERES <sup>26</sup> «La aplicación de un procedimiento de concurrencia competitiva es una exigencia común a todos los casos en que la Administración distribuye ventajas o utilidades escasas entre los ciudadanos (contratos, usos del dominio público y beneficios públicos)». El autor expresado recoge tres razones para ello, entre las que destaca «que compromete el principio de igualdad de los ciudadanos ante los privilegios y cargas públicas»; «Los medios financieros están generalmente limitados, lo que obliga a racionalizar y objetivar la actuación administrativa, sujetándola a convocatorias públicas, que han de ser resueltas en unidad de acto»; Por último, «la convocatoria pública permite concretar las previsiones normativas, lo que contribuye a reglar el otorgamiento de la subvención facilitando su ulterior control». Para este autor <sup>27</sup> el procedimiento de concurrencia competitiva se asienta en cuatro pilares: «1. Una convocatoria pública previa que permita a todos los interesados solicitar la concesión de la ayuda. 2. El previo establecimiento de unos criterios de valoración de las solicitudes, (...). 3. La comparación de las solicitudes presentadas, a fin de establecer una prelación entre ellas (...). 4. La adjudicación de las ayudas que hayan obtenido mayor valoración, con el límite fijado en la convocatoria y dentro del crédito disponible».

## 4.2. Excepciones a la regla general: el prorrateo y el procedimiento de concesión directa.

La LGS permite el prorrateo como una excepción a la concurrencia competitiva, *siempre que así se prevea en las bases reguladoras, el órgano competente procederá al prorrateo, entre los beneficiarios de la subvención, del importe global máximo destinado a las subvenciones.*

Según FERNÁNDEZ FARRERES <sup>28</sup> «ésta ha de ser la excepción, lo que se explica por dos razones. Primero, porque las subvenciones no deben implicar más fondos que los estrictamente necesarios para desarrollar la actividad. En consecuencia, admitir el prorrateo sería tanto como reconocer que con cantidades menores podrían igualmente conseguirse los efectos beneficiosos de esta actividad. Segundo, porque –como acabamos de insinuar– las ayudas públicas no son actuaciones de pura liberalidad, sino que están afectadas a la consecución de un fin de interés general. En este sentido, hay que garantizar que la cantidad que se otorga sea la necesaria para alcanzar eficazmente los objetivos que de ella se esperan».

<sup>26</sup> *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*. Editorial: Thomson Aranzadi. 1.ª Edición. 2005, pág. 331.

<sup>27</sup> *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*. Editorial: Thomson Aranzadi. 1.ª Edición. 2005, pág. 332.

<sup>28</sup> *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*. Editorial: Thomson Aranzadi. 1.ª Edición. 2005, pág. 335.

Junto al procedimiento ordinario, la normativa básica admite la utilización de los procedimientos de concesión directa, siempre que se encuentren en alguno de los apartados del artículo 22.2 de la LGS, y que son:

- a) *Las previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales, en los términos recogidos en los convenios y en la normativa reguladora de estas subvenciones.*
- b) *Aquellas cuyo otorgamiento o cuantía venga impuesto a la Administración por una norma de rango legal, que seguirán el procedimiento de concesión que les resulte de aplicación de acuerdo con su propia normativa.*
- c) *Con carácter excepcional, aquellas otras subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública.*

La exposición de motivos de la LGS determina el carácter tasado de la *concesión directa, aplicable únicamente en los supuestos previstos en la ley, y caracterizado por la no exigencia del cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia. Cuando se trate de subvenciones en que se acredite la dificultad de convocatoria pública o existan razones excepcionales de interés público, social, económico o humanitario que la desaconsejen, la competencia para aprobar las normas que regulan la concesión directa se reserva al Gobierno, a propuesta del titular del departamento interesado.*

De la lista exhaustiva expuesta el apartado c) del artículo 22.2 de la LGS es el que mayores dificultades interpretativas comporta dada su amplitud en su regulación.

PASCUAL GARCÍA <sup>29</sup> razona, respecto de la concesión directa, y en concreto sobre el apartado c) que «a través de esta previsión la Ley permite a la Administración recurrir a la concesión directa cuando existan razones de interés público, no ya para la concesión, que siempre deberá estar guiada por el interés público, cualquiera que sea la forma de concesión, sino para el empleo de esta forma excepcional. Como marco legal común se exige que se trate de actuaciones excepcionales y que se acrediten (no bastará con su indicación) las indicadas razones. El procedimiento de concesión directa deberá estar contemplado en las bases reguladoras [art. 17.3 d) de la LGS]. En el ámbito estatal esta mínima regulación se contempla con las previsiones del artículo 28 de la LGS».

FERNÁNDEZ FARRERES <sup>30</sup> «llama la atención de la imprecisión de este precepto. Por una parte, la amplitud de los motivos, en los que –al final– cabe cualquier razón de interés general. Segundo, el hecho de que sólo se exige que dichas razones "dificulten" la convocatoria pública. En cualquier caso, la Administración debe justificar debidamente en el expediente la concurrencia de dichas causas, así como la subvención otorgada».

La postura mantenida por estos autores, si bien, de forma tímida, supone una advertencia a que la excepción se convierta en la regla general, conllevando una posible desvirtuación del sistema. En

<sup>29</sup> *Legislación Comentada: Formularios y Procedimientos*. 1.ª Edición. Estudios jurídicos, BOE, año 2007.

<sup>30</sup> *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*. Editorial: Thomson Aranzadi. 1.ª Edición. 2005, pág. 350.

los apartados siguientes se podrá observar si realmente esa hipótesis se ha convertido en una realidad en la práctica.

## 5. IMPACTO PRÁCTICO DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY GENERAL DE SUBVENCIONES

La nueva filosofía implantada por la LGS pronto fue objeto de numerosas críticas, sobre todo, provenientes tanto de los planificadores del gasto público como de sus gestores. Supongo que los propios redactores de la ley preveían este aluvión de disconformes con la norma legal. Era patente que un cambio tan drástico en la mentalidad de las Administraciones Públicas no se iba a lograr, ni tan siquiera con un periodo perentorio de entrada en vigor de la ley superior al año.

A los encargados de planificar el gasto, se les imponía ahora la obligación de realizar una verdadera programación (véase el Plan Estratégico), circunstancia que hasta la fecha había carecido, y respecto a los gestores sus críticas se vertían sobre la forma tan rígida de entender el procedimiento de concesión, alegando en su contra la imposibilidad de su cumplimiento.

No olvidemos que, tal y como he expresado en este estudio, la gestión práctica de las subvenciones distaba en exceso de la nueva configuración legal, tanto por la escasa regulación de las subvenciones, unido a la ausencia casi total de expertos, en el ámbito jurídico, que no en el económico, incluso por los pronunciamientos jurisprudenciales que avalaban esas posturas y que impedían la aplicación rigurosa de los principios informadores de las Administraciones Públicas.

Una de las razones del desencanto, en la aplicación de la ley, en mi opinión, surge a consecuencia de la confusión existente respecto al concepto y los elementos que integran el procedimiento de concurrencia competitiva. Pues bien, los gestores de subvenciones, habituados a un procedimiento ajeno a la competitividad, no consideraban factible comparar solicitudes que se basan en una situación previa del beneficiario, las denominadas subvenciones *ex post*, y en particular en aquellas subvenciones públicas cuya finalidad era la de aliviar económicamente situaciones sociales difíciles de los beneficiarios. Estas ayudas habían sido tramitadas en su inmensa mayoría por procedimientos no sujetos a competencia. Con la nueva ley se obligaba a tramitar de forma conjunta en un único procedimiento todas las solicitudes, lo que suponía un cambio radical en los hábitos de las Administraciones Públicas.

En este sentido, algunos autores, como MOREU CARBONELL, Elisa <sup>31</sup>, llegan a proclamar, con todos mis respetos y a mi entender de forma desacertada, que «la concurrencia competitiva es excesivamente rigurosa e inflexible, y, en mi opinión, no agota todas las modalidades de la concurrencia pública», defendiendo, de forma implícita, una vuelta a la situación anterior a la LGS, es decir, al sistema previsto por el extinto Reglamento de Subvenciones Públicas, y que se plasmaba, además, en la mayoría de Comunidades Autónomas. A juicio de la autora reseñada y escudándose en diversa normativa autonómica como la Ley de Subvenciones de Baleares, llega a la siguiente conclusión: «La Ley Gene-

<sup>31</sup> LÓPEZ RAMÓN, F. (*Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, editorial: Tirant lo Blanch tratados, año 2005).

ral de Subvenciones, al ceñir el procedimiento ordinario a un sistema rígido de concurrencia "competitiva" (art. 22.1), parece olvidar que existen opciones intermedias en régimen de concurrencia pública y que el concurso no es el único procedimiento respetuoso con el principio general de concurrencia del artículo 8.3 de la ley, pues habrá supuestos en los que no sea precisa la comparación y la prelación de solicitantes entre sí, por las características especiales del beneficiario o de la actividad subvencionada».

Tal y como he reflejado, a lo largo de esta exposición, no parece conveniente volver a la situación anterior a la LGS que se caracterizaba por una patente desconexión entre lo administrativo y lo presupuestario, circunstancia que impedía el cumplimiento efectivo de los principios de seguridad jurídica e igualdad, y, a su vez, cumplir con las exigencias recogidas en la legalidad presupuestaria. El procedimiento de concurrencia competitiva, tal y como lo reflejan los autores estudiados, es la única vía posible de articulación de las garantías expuestas, ya que permite reconocer las limitaciones económicas, y sobre ellas gestionar bajo principios de publicidad, transparencia y concurrencia, las solicitudes de los interesados. La autora parece centrarse solamente en los aspectos administrativos, sobre los que no queda ninguna duda que un procedimiento de concurrencia no competitiva goza de todos los predicamentos jurídicos, pero, en opinión de la doctrina, no aseguran el principio de igualdad.

Quizás, hubiera resultado conveniente, en todo caso, antes de proceder a la aplicación de la ley, realizar un cambio profundo en la mentalidad de los que planifican el gasto, hay que modificar la conciencia colectiva de los ciudadanos, una política deficitaria en el gasto no solventa los problemas sociales, sino que los agrava.

En definitiva, siguiendo a la doctrina mayoritaria en materia de subvenciones, solamente desde una comparación simultánea de todas las solicitudes a la subvención, bajo estrictos controles financieros, tanto previos como posteriores al otorgamiento de las subvenciones, se puede lograr el cumplimiento material de los principios señalados en el artículo 8.º 3 apartado a) de la LGS, lograr, a su vez, el cumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia y el principio de igualdad y no discriminación.

No obstante, reseñar que la LGS sí poseía ciertas lagunas que afectaban a la gestión de subvenciones, y que sin modificar los pilares sobre los que se asentaban podían favorecer la gestión de las subvenciones. En particular, considero, al igual que la inmensa mayoría de autores, que la ley, sí era excesivamente rígida, principalmente en los siguientes aspectos:

- 1.º No preveía la opción de excluir la comparación cuando el número de solicitantes de la subvención era menor a la cuantía máxima convocada, obligando en estos casos a realizar una comparación ficticia.
- 2.º No contempló la posibilidad de realizar varios procedimientos de gestión en un ejercicio presupuestario, es decir, que se pudieran realizar varias comparaciones sucesivas.
- 3.º La ley no regulaba la posibilidad en casos excepcionales de incrementar la cuantía inicial prevista en la convocatoria pública. Este hecho era trascendental ya que numerosas subvenciones autonómicas se nutren de fondos estatales y su reparto generalmente se producía en el último trimestre del año, siendo, en estos casos, imposible su gestión posterior mediante los procedimientos administrativos correspondientes.

- 4.º La ley generaba dudas interpretativas respecto de determinados aspectos de la gestión del gasto, en particular a la tramitación anticipada de las subvenciones públicas, así como las relativas a la gestión de subvenciones plurianuales.
- 5.º Se advertía por parte de algunos autores, en particular, PASCUAL GARCÍA y FERNÁNDEZ FARRERES, de la ausencia de regulación de las subvenciones que tienen su amparo en Convenios de Colaboración.

## 6. POSTURA FLEXIBILIZADORA DEL REGLAMENTO DE APLICACIÓN DE LA LEY GENERAL DE SUBVENCIONES

La exposición de motivos del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el RLGS, recoge que *existen además razones de orden práctico que aconsejan aprobar un reglamento de desarrollo, fundamentalmente en aquellas materias en las que es posible avanzar soluciones generales que permitan una gestión más eficaz de las subvenciones, correspondiendo a esta norma dotarlas de contenido y utilidad efectiva*. Así, el RLGS considera que *la fase de concesión de subvenciones constituye un momento trascendental entre el conjunto de procedimientos vinculados al «iter» de la subvención, habida cuenta que una gestión ágil y eficaz redundará en mayores niveles de ejecución presupuestaria y, por consiguiente, en la obtención de mayores ventajas económicas y sociales*.

El propio Consejo de Estado, en su Dictamen 800/2006 realizado al proyecto de reglamento, determina respecto al Título I del reglamento, que «En primer lugar, este título reitera las reglas generales de la ley relativas a que el procedimiento de concurrencia competitiva será el ordinario y excepcional será la concesión directa (art. 55; junto a él, los arts. 56 y 57 dan dos nuevas normas sobre tramitación anticipada y subvenciones plurianuales). Después, desarrolla el procedimiento de concurrencia competitiva a aplicar en la Administración General del Estado. Por último, da ciertas normas sobre la concesión directa (arts. 65 a 67)».

Pues bien, en cuanto al procedimiento de concesión de subvenciones, el RLGS realiza una flexibilización solventando de esta forma las posibles carencias que tanto la doctrina como los propios gestores de subvenciones públicas habían advertido que adolecía la LGS, siempre dentro de la función de desarrollo y complemento que corresponde al reglamento frente a la norma legal.

En este sentido, sus principales novedades son las siguientes:

- Se prevé la posibilidad, en los procedimientos de concurrencia competitiva, de exceptuar del requisito de fijar un orden de prelación entre las solicitudes presentadas que reúnan los requisitos establecidos para el caso de que el crédito consignado en la convocatoria fuera suficiente, atendiendo al número de solicitudes una vez finalizado el plazo de presentación, siempre y cuando así lo recojan las bases reguladoras de la subvención (art. 55.1 del RGLS).
- Se regula la tramitación anticipada de subvenciones y las subvenciones de carácter plurianual (arts. 56 y 57 del RGLS, respectivamente).

- Se prevé, como excepción, la posibilidad de incorporar una cuantía adicional a la cuantía total máxima, dentro de los créditos disponibles, fijada en la convocatoria pública, cuya aplicación a la concesión de subvenciones no requerirá de una nueva convocatoria. Esta opción está supeditada a las reglas marcadas en el apartado 2 del artículo 58 del RLGS.
- Se regula la convocatoria abierta, que es definida como el *acto administrativo por el que se acuerda de forma simultánea la realización de varios procedimientos de selección sucesivos a lo largo de un ejercicio presupuestario, para una misma línea de subvención* (art. 59 del RLGS). La utilización de este mecanismo está sujeto al cumplimiento de los requisitos que de forma tasada determina el precepto expuesto.

Con estas novedades, en definitiva, queda colmada la regulación de las subvenciones públicas de la Administración General del Estado, y a nivel básico respecto de las Comunidades Autónomas. La cuestión ahora es, ¿cómo se han desarrollado estas bases por parte de los entes autonómicos?, ¿qué uso práctico ha realizado la Administración General del Estado de estas normas?, ¿ha quedado definitivamente desterrado el procedimiento de concurrencia no competitiva? Veámoslo.

## 7. LA CONCESIÓN DIRECTA DE SUBVENCIONES EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

Desde la entrada en vigor de la LGS, la Administración General del Estado, incluso, sin esperar al desarrollo reglamentario, ha aprobado, conforme al artículo 28 de la LGS, numerosos reales decretos de procedimientos de concesión directa de subvenciones, sobre todo, tal y como ya expresamos en el apartado relativo a las críticas de los gestores sobre la rigidez de la ley, en procedimientos de subvenciones *ex post*, es decir, aquellas subvenciones, que conforme al artículo 2.º de la LGS, se otorgan en atención a la *concurrencia de una situación*, generalmente, previa a su concesión.

La Administración General del Estado ha adoptado dos tipos de subvenciones en concesión directa, las que las propias normas reguladoras denominan **subvenciones singulares**, cuyo objeto es la entrega dineraria a beneficiarios identificados previamente, en las que se ampara dicha concesión en la imposibilidad de realizar convocatoria pública ya que el beneficiario de esa ayuda es la única persona que puede desarrollar esa actividad, y otras **subvenciones generales**, dirigidas a un número indeterminado de beneficiarios.

### 7.1. Subvenciones singulares.

De la observación de la práctica administrativa, cabe afirmar que se ha producido una *vis atractiva* hacia el ámbito subvencional de situaciones jurídicas que anteriormente quedaban reflejadas bajo los Convenios de Colaboración. Es muy numerosa la casuística de concesión directa de subvenciones bajo la aprobación de reales decretos, al amparo de los artículos 22.2 y 28 de la LGS, principalmente, destinados al fomento de específicos proyectos deportivos, financiación de actividades de fundaciones, entidades sin ánimo de lucro, incluso subvenciones entregadas a Administraciones Públicas, e incluso Estados extranjeros.

En todo caso, se puede observar que son multitud las normas que ha dictado el Estado para estos menesteres, a modo de ejemplo, se pueden recoger las siguientes:

El Real Decreto 941/2005, de 29 de julio, Real Decreto 1199/2005, de 10 de octubre, Real Decreto 1472/2005, de 9 de diciembre, Real Decreto 356/2006, de 24 de marzo, Real Decreto 845/2006, de 7 de julio, Real Decreto 187/2007, de 9 de febrero, Real Decreto 1316/2005, de 4 de noviembre, Real Decreto 1551/2005, de 23 de diciembre, Real Decreto 1945/2009, de 18 de diciembre, Real Decreto 1947/2009, de 18 de diciembre, Real Decreto 1946/2009, de 18 de diciembre, Real Decreto 1950/2009, de 18 de diciembre, Real Decreto 1911/2009, de 11 de diciembre, Real Decreto 1916/2009, de 11 de diciembre, Real Decreto 1143/2006, de 6 de octubre, Real Decreto 1413/2006, de 1 de diciembre, Real Decreto 1633/2006, de 29 de diciembre, Real Decreto 692/2007, de 1 de junio, Real Decreto 791/2007, de 15 de junio, Real Decreto 1697/2007, de 14 de diciembre, Real Decreto 1695/2007, de 14 de diciembre, y Real Decreto 1372/2008, de 1 de agosto, entre otros.

Cabría preguntarse cuáles son las razones que han llevado a tan amplio elenco de normas tan dispares, es ya dudoso que la mayoría de ellas sean consideradas, stricto sensu, subvenciones, o, en su caso, que su ámbito de aplicación sea la LGS.

A mi entender, la aprobación de algunos de estos reales decretos no son el cauce jurídico adecuado, bien por no estar comprendidos en el concepto de subvención, o, en su caso, por ser perfectamente posible la concurrencia competitiva. Tampoco parece razonable que la única motivación que justifique lo excepcional se convierta en una mera repetición de los conceptos jurídicos indeterminados que marca la norma legal.

Pues bien, respecto al concepto de subvención, quedarían excluidas de dicha consideración las entregas dinerarias a Estados extranjeros, por cuanto no forman parte del propio Derecho interno, sino que se enmarcarían dentro del Derecho internacional. Solamente cabría considerar subvención, a aquellas entregas dinerarias otorgadas a beneficiarios, como organizaciones no gubernamentales, diferentes a los propios Estados, cuya labor fuera a desarrollarse en el extranjero, poseyendo, en tal caso, un régimen especial, conforme determina la disposición adicional decimoctava de la LGS. Se trata, en definitiva, de actuaciones realizadas dentro de la política exterior del Gobierno que resultan incompatibles con la naturaleza o los destinatarios de las mismas.

En cuanto a las subvenciones que se otorgan a entidades territoriales (Comunidades Autónomas, Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos), cabe afirmar que la LGS excluye de la consideración de subvención pública a las transferencias, es decir, *las destinadas a financiar globalmente la actividad propia de las Administraciones Públicas*, lo que es lo mismo, lo que la STC 13/1992 denominó «Subvenciones dotación» cuyo objeto es cubrir costes de los servicios públicos transferidos, por lo que en definitiva se dedican a financiar la actividad global de esas entidades, debiendo ejercerse otros mecanismos, vía Convenios de Conferencia Sectorial y remitidas vía presupuesto. En definitiva, cabe apreciar que sí es factible las subvenciones entre Administraciones Públicas. Según FERNÁNDEZ FARRERES<sup>32</sup>, deben estar afectadas, vinculadas al cumplimiento de una determinada actividad, que es

<sup>32</sup> *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*. Editorial: Thomson Aranzadi. 1.ª Edición. 2005, pág. 58.

lo que justifica precisamente su otorgamiento. En definitiva, a diferencia de los Estados extranjeros, es coherente que se tramiten como lo que realmente son, es decir, subvenciones públicas.

Mención especial merece el numerosísimo número de normas a favor de fundaciones, ¿no sería más correcto adoptar unas bases reguladoras que de forma general, y bajo los límites cuantitativos marcados y el respeto al principio de igualdad, regulasen la concesión de estas subvenciones en régimen de concurrencia competitiva? Todas las fundaciones por definición legal, según el artículo 2.º de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, no poseen ánimo de lucro y su patrimonio está destinado a la realización *de fines de interés general*. Cabe, por tanto, reconducir estas subvenciones a un régimen de concurrencia, ya que, en caso contrario, obliga a las propias entidades interesadas a solicitar, dentro del derecho de petición, la gracia en la concesión o no de ayudas. Es imprescindible que el Estado defina cuáles son sus medios económicos para sufragar posibles costes de proyectos de estas entidades, y establecer unos criterios preferenciales en su otorgamiento.

## 7.2. Subvenciones generales.

El primer real decreto regulador de subvenciones por concesión directa, de forma general, se aprobó mediante Real Decreto 307/2005, de 18 marzo, por el que se regula las subvenciones en atención a determinadas necesidades derivadas de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica, y se establece el procedimiento para su concesión.

Posteriormente, se fueron aprobando otros procedimientos<sup>33</sup> en diferentes ámbitos de actividad o sectores, siempre amparándose en las causas recogidas en el artículo 22.2 c) de la LGS.

Con carácter general y tras examinar la mayoría de estos reales decretos cabe afirmar que, a mi juicio, no se ha logrado demostrar que existan razones que avalen la excepcionalidad recogida en el apartado c) del precepto señalado.

Como excepción, véase el Real Decreto 307/2005, donde su justificación es paradigma de lo que debe entenderse por «dificultades en la convocatoria pública», ya no sólo por las razones que acredita (emergencia o naturaleza catastrófica), sino también por su remisión en cuanto a la financiación a créditos ampliables. Lo que de por sí implica ya un auténtico derecho de los beneficiarios a su concesión, cumpliendo de forma escrupulosa el principio de seguridad jurídica.

Sin embargo, en otros reales decretos no están suficientemente justificadas las causas de la excepcionalidad, así el Real Decreto 357/2006, de 24 de marzo, por el que se regula la concesión

<sup>33</sup> Sirvan de ejemplo los siguientes: Real Decreto 441/2007, de 3 de abril, Aprueba las normas reguladoras de la concesión directa de subvenciones a entidades y organizaciones que realizan actuaciones de atención humanitaria a personas inmigrantes; Real Decreto 1493/2007, de 12 de noviembre, Aprueba las normas reguladoras de la concesión directa de ayudas destinadas a atender las situaciones de extraordinaria necesidad de los españoles retornados; Real Decreto 898/2009, de 22 de mayo, regula la concesión directa de subvenciones para la adquisición de vehículos, Plan 2000 E de apoyo a la renovación del parque de vehículos.

directa de determinadas subvenciones en los ámbitos del empleo y de la formación profesional ocupacional, se centra en «la singularidad derivada de las difíciles circunstancias de integración laboral de los colectivos afectados o de sus peculiares necesidades formativas, que permiten apreciar la concurrencia de razones de interés público, económico y social que dificultan la convocatoria pública de las referidas subvenciones». La exposición previa ahonda en la alegada dificultad añadiendo, entre otros, en relación con las ayudas al empleo autónomo que «las posibilidades de negocio y la oportunidad de crear una empresa dependen de muchas variables que difícilmente pueden coincidir con el ámbito temporal de una convocatoria que tiene unos plazos limitados». En cuanto a las becas de los alumnos de formación, se considera que *todos los alumnos en principio, por el mero hecho de serlo, tienen derecho a su percepción*. En cuanto a las subvenciones derivadas del «Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional en el marco de convenios con compromiso de contratación, la planificación de las necesidades de aumento de la plantilla por parte de las entidades suscriptoras de los convenios con el Servicio Público de Empleo Estatal, depende de la evolución del mercado».

Por su parte, el Real Decreto 898/2009, de 22 de mayo, la justificación de la excepcionalidad se centra en que *existen peculiares razones de interés público, social y económico, derivadas de la difícil situación del sector del automóvil y el descenso de la demanda antes mencionada*.

Como puede observarse, ninguna de esas causas es suficiente para acreditar una concesión directa, siendo factible su regulación mediante procedimientos de concurrencia competitiva, porque tal y como reiteradamente he expuesto, las subvenciones están sometidas a las limitaciones presupuestarias, lo que aun teniendo en cuenta las singularidades preceptuadas, ello no solventará el sometimiento al principio de igualdad, ya que está claro que no todos los beneficiarios tendrán las mismas posibilidades socioeconómicas, ni las mismas cargas familiares, por lo que sin una verdadera comparación, difícilmente existirá un tratamiento igualitario. La LGS es meridianamente clara en la unión actual de los aspectos jurídicos y económicos lo que implicará en caso de ausencia de crédito la denegación de las ayudas.

Además, y a mayor abundamiento, el RLGS ya preveía otras posibilidades, entre ellas, la convocatoria abierta, que sería perfectamente utilizable en las regulaciones examinadas.

Por otro lado, y respecto al procedimiento administrativo de concesión de las subvenciones, a pesar de que claramente son calificados como iniciados a solicitud del beneficiario, en numerosas ocasiones se reenvían al silencio administrativo desestimatorio aplicando el artículo 25.5 de la LGS que no es aplicable a estos procesos, ya que se refiere exclusivamente a los procedimientos de concurrencia competitiva, por lo que, y a pesar de lo que expongan dichos reglamentos, el sentido del silencio deberá ser considerado como estimatorio, por aplicación del artículo 43.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no siendo posible por vía reglamentaria modificar el sentido del silencio de los procedimientos administrativos.

PASCUAL GARCÍA<sup>34</sup> incide en lo expuesto, recogiendo dos consecuencias «Que a diferencia del procedimiento en régimen de concurrencia competitiva el plazo para resolver será el general de tres

<sup>34</sup> *Legislación Comentada: Formularios y Procedimientos*. 1.ª Edición. Estudios jurídicos, BOE, año 2007, pág. 147.

meses, pues el de seis meses que contempla el artículo 25 de la LGS es una norma propia de aquel procedimiento. De otra parte, en los procedimientos iniciados a solicitud de los interesados, transcurrido dicho plazo sin resolución, ésta se entenderá estimada por silencio administrativo "salvo que una norma con rango de ley o norma de Derecho Comunitario europeo establezca lo contrario", por lo que tampoco en este punto es aplicable la norma sobre silencio de la concurrencia competitiva».

Aclarar que con la reforma de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la modificación del sentido del silencio administrativo requiere ya no sólo norma de rango de ley, sino que además hay que acreditar *razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho comunitario que establezca lo contrario*.

En cuanto al plazo máximo para resolver, como regla general, será el que determine el real decreto por el que se aprueban las bases reguladoras, ya que al poseer el carácter de norma reglamentaria podrán incrementar el plazo para resolver hasta un máximo de seis meses, de conformidad con el artículo 42.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En conclusión, la Administración, a través de este atajo legal, está utilizando la concesión directa como forma de procedimiento para aquellas subvenciones que anteriormente a la LGS se desarrollaban mediante concurrencia no competitiva, desvirtuación del sistema marcado por la LGS. La gestión de estas subvenciones arrastra la misma problemática que se produjo con el antiguo reglamento de subvenciones.

## 8. LA VIGENCIA DE LA CONCURRENCIA NO COMPETITIVA EN ORDENAMIENTOS AUTONÓMICOS

A pesar de la definición de la concurrencia competitiva como procedimiento ordinario y de la regulación de la concesión directa como procedimiento excepcional, la gestión de subvenciones públicas mediante concurrencia no competitiva ha mantenido su vigor, por vía legal, mediante su regulación expresa en los ordenamientos autonómicos, fruto del desarrollo de la normativa básica por parte de los entes territoriales.

CARLÓN RUIZ, Matilde y GONZÁLEZ BOTIJA, Fernando<sup>35</sup> realizan un estudio exhaustivo a la normativa autonómica en materia de subvenciones públicas. Para estos autores «la aprobación de la LGS ha venido, sin duda, a trastocar los distintos ordenamientos autonómicos en la materia, ordenamientos que hasta entonces habían disfrutado de una relativa realidad para su desenvolvimiento –salvo en las cuestiones procedimentales, en la medida que la Ley 30/1992 ya venía jugando su papel como norma básica, y por lo dispuesto en los preceptos básicos en materia presupuestaria–, lo que condujo inevitablemente a una heterogeneidad considerada, por algunos, excesiva».

<sup>35</sup> *El régimen jurídico de las subvenciones. Derecho español y comunitario. Manuales de Formación Continuada*. Consejo General del Poder Judicial. Escuela Judicial. 2007. Director: FERNÁNDEZ FARRERES (*La ordenación autonómica de las subvenciones*).

En este estudio me centraré en la vigencia de los procedimientos de concurrencia no competitiva, sin adentrarme en los matices que las distintas autonomías han incorporado en la concurrencia competitiva, ya que los autores reseñados en el párrafo anterior ya procedieron a su examen en profundidad y que básicamente consiste, o bien en aumentar los posibles supuestos excepcionales para la concesión directa, incorporando nuevas posibilidades, y/o, en su caso, regular procedimientos intermedios entre la concesión directa y la concurrencia competitiva. En opinión de CARLÓN RUIZ, Matilde y GONZÁLEZ BOTIJA, Fernando <sup>36</sup> «las normativas autonómicas han acogido las previsiones estatales con cierto grado de originalidad, que, en ocasiones, puede suponer una contradicción con las bases estatales, especialmente en la medida en que impliquen la ampliación de supuestos de excepción del procedimiento de concurrencia competitiva, prioritario –como sabemos– en función de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 22 de la LGS». Entre las Comunidades Autónomas estudiadas que conllevan esta regulación «original» recogen, entre otras, a Madrid, Cantabria, Cataluña, Valencia, Extremadura o Andalucía. Ahora bien, en la fecha del estudio la mayoría de las normas estudiadas no habían sido adaptadas a la LGS.

La cuestión principal que es necesario abordar antes de proceder al estudio de los distintos supuestos es si la LGS preveía una lista exhaustiva, en los procedimientos de concesión, o, por el contrario, se trataba de meras previsiones sujetas a modificación autonómica. Los autores examinados no llegan a pronunciarse sobre la validez de estas nuevas regulaciones, si bien, la mayoría de la doctrina estudiada consideraba que el único procedimiento administrativo capaz de asegurar los principios que recogía la propia ley, era el de concurrencia competitiva. Así, PASCUAL GARCÍA <sup>37</sup> entiende que «el procedimiento de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva constituye por expresa declaración legal el régimen ordinario de concesión de subvenciones, por lo que sólo aquellas subvenciones expresamente exceptuadas, (...), podrán otorgarse obviando este cauce procesal»; no obstante, el propio autor opta por la validez de los procedimientos de concurrencia no competitiva, considerando que al tratarse de procedimientos extraordinarios se requiere para su empleo una cobertura legal. (...) para prescindir del procedimiento ordinario, será necesario que se acredite que concurren circunstancias excepcionales que hacen que el empleo del mismo no resulta adecuado al supuesto de que se trate. En todo caso, en estos procedimientos, con libre concurrencia, habrán de respetarse tanto las prescripciones de la LRJ-PAC como las más específicas del Reglamento de Subvenciones y los trámites adicionales que las propias bases establecieran.

Las normas autonómicas que han optado por incorporar este tipo de procesos se fundamentan en el viejo aforismo latino *permissum videtur omne quod non prohibitum* «parece que está permitiendo lo que no está prohibido».

De lo expresado por el Consejo de Estado en su dictamen al anteproyecto de la LGS <sup>38</sup> nos encontramos con causas tasadas, por lo que se impide que las Comunidades Autónomas incorporen

<sup>36</sup> *El régimen jurídico de las subvenciones. Derecho español y comunitario. Manuales de Formación Continuada.* Consejo General del Poder Judicial. Escuela Judicial. 2007. Director: FERNÁNDEZ FARRERES (*La ordenación autonómica de las subvenciones*).

<sup>37</sup> *Régimen Jurídico de las Subvenciones Públicas*; 4.ª Edición, BOE, año 2004, pág. 205.

<sup>38</sup> «(...) el artículo 22 consagra como regla general la concesión de subvenciones con arreglo al procedimiento de concurrencia competitiva, y enumera una serie de supuestos excepcionales en los que la concesión puede hacerse de forma directa: (...). A juicio de este Consejo de Estado, es ésta una previsión que podría formar parte del régimen jurídico

nuevos supuestos excepcionales para concesión directa ajenos a los tres expuestos. Así lo recogía el Consejo de Estado.

Incluso, si examinamos los distintos dictámenes preceptivos que han efectuado los máximos órganos consultivos de las distintas Comunidades Autónomas con carácter previo a la promulgación de sus normas legales reguladoras de subvenciones, podemos observar las dudas surgidas ante la constitucionalidad de incorporar nuevos procedimientos no previstos expresamente por la normativa básica. Sirva de ejemplo el Dictamen 150/2006, de 7 de mayo, del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

El anteproyecto de la ley castellanomanchega preveía la incorporación de dos procedimientos ajenos a la concurrencia competitiva, y regulados de forma aislada a los de concesión directa, en concreto, un régimen de evaluación individualizada en el que se establezcan los criterios para evaluar las solicitudes y asignarles una subvención, siendo tramitadas y resueltas conforme se vayan presentando, en tanto se disponga de crédito presupuestario para ello; y la concesión de subvenciones en atención a la mera concurrencia de una determinada situación, sin que sea necesario establecer la comparación de las solicitudes ni la prelación entre las mismas y siempre dentro de las disponibilidades presupuestarias existentes.

Ante esta tesitura, dicho órgano colegiado expresa sus dudas de adecuación a la normativa básica estatal, respecto a la evaluación individualizada «por su incierto encuadramiento dentro de la tipología de procedimientos establecida en la misma. En cuanto al segundo procedimiento expuesto por la vaguedad con que aparece configurado permite igualmente incluir dentro del mismo, tanto procedimientos de concesión de subvenciones condicionados únicamente por el orden de recepción de las peticiones, otorgando éstas mientras existan fondos disponibles, como aquellos otros en los que el crédito consignado se prorratee entre las solicitudes recibidas, lo cual sí resultaría compatible con el sistema excepcional contemplado dentro del párrafo tercero del artículo 22.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre».

Después de analizar cómo efectivamente en diversos ordenamientos autonómicos posteriores a la LGS <sup>39</sup> se ha recogido estas posibilidades, el Consejo castellanomanchego no logra solventar su

básico de las subvenciones; su aplicación general a todo el territorio nacional es consecuencia de la necesidad de garantizar a los administrados un tratamiento común ante todas las Administraciones Públicas, como exige el artículo 149.1.18.ª de la Constitución. Al igual que tienen carácter básico los criterios que determinan la utilización de los distintos procedimientos y formas de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas (arts. 75, 85, 140, 141, 159, 180, 181, 182, 208, 209, 210 de TRLCAP, aprobado por RDLeg. 2/2000, de 16 de junio), la delimitación concreta de los supuestos en que procede el otorgamiento directo de una subvención, por excepción a la regla general de la concurrencia competitiva, debería tener también carácter básico. (...)».

<sup>39</sup> Así, cabe hacer referencia a las modalidades procedimentales previstas en las siguientes normas:

- Artículo 17.1 párrafo tercero, de la Ley 11/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones de la Comunidad Foral de Navarra.
- Artículo 22.1 de la Ley 7/2005, de 18 de noviembre, de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- Artículo 31.1 de la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, del Parlamento de Andalucía, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras.
- Disposición adicional 5.ª de la Ley 5/2005, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2006.
- Artículo 22.2, párrafo cuarto, de la Ley 10/2006, de 17 de julio, de Subvenciones de Cantabria.
- Artículo 17, apartados 2 y 3, del Decreto Legislativo 2/2005, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de Baleares.

indecisión volviendo a incidir en que «la duda que subyace en todos los procedimientos de concesión cuestionados, caracterizados básicamente por la preferencia adquirida mediante la anticipación en la presentación de las solicitudes y mediatizados por la subsistencia de crédito presupuestario, es si las ayudas concedidas a su través –bien de una determinada cantidad igual para todos los peticionarios o bien de sumas dimanantes de la aplicación de ciertos criterios de evaluación– pueden ser consideradas como subvenciones otorgadas en régimen de concurrencia competitiva, admitiendo una interpretación de dicho sistema tan lata que la comparación de solicitudes a que alude el artículo 22.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, definitorio del mismo, se reduzca al cotejo de la fecha de recepción acreditada». Al final se opta por dar la viabilidad de esos procesos sin pronunciarse sobre su constitucionalidad, dejando ese debate al desarrollo reglamentario de la norma legal, eso sí previa advertencia del papel que el reglamento posee de complemento y ejecución.

Finalmente, las normas de Castilla-La Mancha incorporaron los supuestos mencionados, en primer lugar mediante la Ley 9/2006, de 21 de diciembre, de Hacienda de Castilla-La Mancha por la que se modificaba el Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha.

La normativa manchega recoge como procedimiento ordinario el de concurrencia competitiva, según el artículo 75.1 del texto refundido. A su vez, y junto al procedimiento de concesión directa, se recoge otros dos procedimientos que bajo la denominación de «excepcionales» conviven con los anteriores, en concreto, en los apartados 2 y 3 del artículo 75 de la citada norma legal se expresa lo siguiente:

2. *Excepcionalmente, cuando la naturaleza o características de la subvención no permitan su convocatoria periódica, podrán regularse con carácter abierto, debiendo contener la especificación de que la concesión de subvenciones estará limitada por las disponibilidades presupuestarias existentes anualmente.*

*En estos supuestos las bases reguladoras de la subvención podrán establecer, justificándolo en el expediente, la realización de varios procedimientos de selección sucesivos a lo largo del ejercicio presupuestario o un régimen de evaluación individualizada en el que se establezcan los criterios para evaluar las solicitudes y asignarles una subvención, siendo tramitadas y resueltas conforme se vayan presentando, en tanto se disponga de crédito presupuestario para ello.*

3. *Igualmente, podrán concederse subvenciones en atención a la mera concurrencia de una determinada situación, sin que sea necesario establecer la comparación de las solicitudes ni la prelación entre las mismas y siempre dentro de las disponibilidades presupuestarias existentes anualmente.*

De la lectura de ese precepto, según el apartado tercero, lo que realmente se pretende es regular por concurrencia no competitiva todas las subvenciones *ex post*, y, principalmente, aquellas que se refieran a la mera determinación de una situación. Ahora bien, limita su concesión a las disponibilidades presupuestarias anuales. ¿Cómo se garantizará el principio de igualdad? ¿Estará dispuesta la administración autonómica a denegar la concesión de subvenciones solamente porque a fecha de solicitud no haya crédito disponible?

En cuanto a la evaluación individualizada queda claro que se ha incorporado como una forma de tramitación dentro de la convocatoria abierta, olvidándose por el camino la debida concurrencia competitiva.

Observemos diversas normativas autonómicas, sin ánimo de ser exhaustivos, que nos permitan evaluar el grado de adaptación de estas leyes a los aspectos básicos, en concreto, Castilla y León, Cantabria, Galicia, Navarra y Baleares.

La Comunidad de Castilla y León, inicialmente, y tras la promulgación de la LGS, introdujo variaciones a su régimen de subvenciones, mediante la Ley 13/2005, de 27 diciembre, de Medidas Financieras. La propia exposición de motivos avalaba la vigencia de los procedimientos de concurrencia no competitiva atendiendo al rango legal, configurándolos como procedimientos de concesión directa, aprovechando la dicción del apartado b) del artículo 22.2 de la LGS, que recogía «aquellas cuyo otorgamiento o cuantía venga impuesto a la Administración por una norma de rango legal, que seguirán el procedimiento de concesión que resulte de aplicación de acuerdo con su propia normativa». A través de la previsión legal, y como sucedáneo de la concesión directa, se regula la concurrencia no competitiva. Los objetos posibles para la utilización de esta técnica son numerosos, por lo que, bien pudiera considerarse como el procedimiento ordinario de concesión de subvenciones en esa autonomía.

Posteriormente, la Ley 5/2008, de 25 septiembre, de Subvenciones de Castilla y León, no sólo no deroga el régimen especial previsto, sino que indirectamente lo refuerza, manteniendo su vigor y modificando algunos apartados. En concreto, el artículo 30 de la Ley 5/2008 establece el procedimiento de concurrencia no competitiva como general para las subvenciones reguladas por ley donde no se hubiera establecido expresamente otro tipo de procedimiento.

No obstante lo expuesto, cabe afirmar que salvo que la ley reguladora de ese régimen especial expresamente lo determine, el sentido del silencio en estos procedimientos será, necesariamente, el positivo, ya que al traspasar estos procesos como concesión directa les atraerá el régimen de los procedimientos de instancia de parte.

Como novedad, también significativa de la Ley de Subvenciones de Castilla y León, cabe reseñar la selección del beneficiario por procedimientos de azar, en los términos expuestos en el artículo 22.2.

La práctica administrativa de esta Comunidad Autónoma demuestra la plena vigencia de los procedimientos de concurrencia no competitiva de subvenciones.

La Comunidad Autónoma de Cantabria, mediante la Ley 10/2006, de 17 julio, de Subvenciones de Cantabria, regula los procedimientos de concurrencia no competitiva, en su artículo 22, llegando incluso a considerarlos como concurrencia competitiva según su dicción literal:

*Se concederán también por el régimen de concurrencia competitiva las subvenciones cuya concesión y justificación se realice mediante la sola comprobación de la concurrencia en el solicitante de los requisitos establecidos en la normativa reguladora y atendiendo a la prelación temporal de la solicitud hasta el agotamiento del crédito presupuestario. No obstante, cuando la Ley de*

*Presupuestos configure el crédito al que se imputen como ampliables, y no sea necesario el establecimiento de un orden de prelación ni un prorrateo entre los solicitantes, se podrán tramitar por el procedimiento de concesión directa.*

Al igual que la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha se ha regulado estos procedimientos con una especialidad ajena a los procedimientos de concesión directa.

También destacar cómo en el apartado 3.º del artículo 22 de la ley cántabra se añade también un nuevo supuesto de concesión directa a añadir a los marcados en la normativa básica, en concreto el siguiente:

*También se podrán otorgar de forma directa las subvenciones cuando las características especiales de la persona beneficiaria o de la actividad subvencionada excluyan la posibilidad de acceso a cualquier otro interesado, haciendo inexistente la concurrencia competitiva.*

Con este apartado se pretende, como puede observarse, otorgar mediante concesión directa las subvenciones *ex post*.

Esclarecedor resulta el propio debate de las Cortes cántabras sobre el proyecto de ley, en su sesión de 30 de junio de 2006. El Consejero de Economía y Hacienda declaraba, en principio, la importancia de la LGS en la contención del gasto público ya que según ese alto cargo suponía un peso del 35 por 100 del total del presupuesto; no obstante, se reconoce una cierta separación de la normativa estatal, en particular, en lo relativo a las especialidades expuestas, a las que reconoce incluso que son ajenas a la LGS.

Para este directivo, «junto a estos supuestos, se ha incorporado un supuesto nuevo que no estaba contemplado en la normativa estatal. Se permite así utilizar el procedimiento de concesión directa cuando las características especiales de la persona beneficiaria o la actividad subvencionada excluyan la posibilidad de acceso de cualquier otro interesado. Y ello porque, en estos casos, por definición, no podría existir la concurrencia competitiva. En este caso también es necesaria la aprobación por Decreto del Consejo de Gobierno».

Añade, además, que «dentro de esta modalidad de concesión directa también se ocupa, a la vez, de resolver un problema que la gestión ha detectado. Y es el que se produce en aquellas subvenciones cuyo plazo de solicitud está abierto de forma continuada y cuya concesión y justificación se realiza por la sola comprobación de la concurrencia, en el solicitante, de los requisitos establecidos en la normativa reguladora. Estableciendo que se podrá conceder a través del procedimiento directo siempre que la Ley de Presupuestos haya configurado el crédito como ampliable. En este caso, además, se podrá utilizar el procedimiento abreviado cuando así se recoja en el decreto de concesión».

El Grupo Popular en la oposición del parlamento cántabro defiende también la regulación de los supuestos de concurrencia no competitiva llegando a exponer lo siguiente: «(...) nos parece oportuno que aquellas subvenciones que simplemente se concedan por concurrir únicamente a las mismas, como las ayudas a las madres o el ingreso mínimo de inserción, pues nos parece oportuno establecer un artículo clarificando más este aspecto».

En la Comunidad Autónoma de Galicia, la regulación de las subvenciones se ha realizado mediante la Ley 9/2007, en el artículo 19, apartado 2, incorpora los procedimientos de concurrencia no competitiva de la siguiente forma:

*Las bases reguladoras podrán excepcionar del requisito de fijar un orden de prelación entre las solicitudes presentadas que reúnan los requisitos establecidos cuando, por el objeto y finalidad de la subvención, no sea necesario realizar la comparación y prelación de las solicitudes presentadas en un único procedimiento hasta el agotamiento del crédito presupuestario con las garantías previstas en el artículo 31.4 de la presente ley.*

Al igual que el resto de Comunidades Autónomas se huye de la concurrencia competitiva en las subvenciones cuyo objeto es la concurrencia de una determinada situación.

En la Comunidad Foral de Navarra, el régimen jurídico de las subvenciones se recoge en la Ley 11/2005, de 9 de noviembre, en su artículo 17, el supuesto de la evaluación individualizada, definiéndose como *aquel en el que la normativa o bases de la convocatoria establecen los criterios para evaluar las solicitudes y asignarles la subvención con la intensidad que resulte de dicha evaluación, siendo tramitados y resueltos los expedientes conforme se vayan presentando y en tanto se disponga de crédito presupuestario para ello.*

También modifica sustancialmente los supuestos en los que se puede acceder a la concesión directa, al incorporar en el apartado c) del artículo 17.2 de la Ley Foral y con carácter excepcional, *cuando la determinación del destinatario, en razón del objeto de la subvención, excluya la posibilidad de acceso de cualquier otro interesado.*

En la Comunidad Autónoma de Baleares, se regula el régimen jurídico de las subvenciones en el Decreto Legislativo 2/2005, de 28 diciembre, de Subvenciones Públicas de Baleares, en su artículo 17.2, dentro del apartado selección de los beneficiarios, mantiene en vigor la concurrencia no competitiva, por cuanto recoge que *las bases pueden establecer que la selección de los beneficiarios se lleve a cabo por procedimientos que no son de concurso cuando no sean necesarias la comparación y la prelación, en un único procedimiento, de todas las solicitudes entre sí.*

En los casos expuestos, según el apartado 3 del artículo 17, *las solicitudes de subvención se podrán resolver individualmente, aunque no haya finalizado el plazo de presentación, a medida que éstas entren en el registro del órgano competente. Si se agotan los créditos destinados a la convocatoria antes de la finalización del plazo de presentación, se debe suspender la concesión de nuevas ayudas mediante resolución publicada en el «Boletín Oficial de las Illes Balears».*

## **9. CONCLUSIÓN. NULA APLICACIÓN DE LA LEY GENERAL DE SUBVENCIONES EN LAS DENOMINADAS SUBVENCIONES EX POST. ¿ES POSIBLE UN PROCEDIMIENTO DE CONCURRENCIA COMPETITIVA EN LAS SUBVENCIONES EX POST?**

La conclusión de este estudio es que si bien, tanto la Administración General del Estado, como la inmensa mayoría de Comunidades Autónomas han adaptado su legislación a los preceptos bási-

cos de la LGS, la inercia de la actividad administrativa anterior a la aprobación del nuevo texto legal ha sido mayor, habiéndose optado por mantener los procedimientos de concesión de subvenciones públicas tal y como se encontraban configurados previamente, en particular, en la gestión de subvenciones denominadas *ex post*, es decir, aquellas en las que se fomenta actividades ya realizadas o la mera concurrencia de una situación por parte del beneficiario.

La mayoría de la doctrina opta por no pronunciarse abiertamente ante esta situación, o, en su caso, justifican su aplicación al entender que en este tipo de subvenciones no cabe la posibilidad de comparación entre los solicitantes. Se llega, incluso, a fundamentar su utilización al entender que la propia definición es contraria a la instrucción de un procedimiento bajo estrictos parámetros de competencia.

Dado que la LGS regulaba de forma precisa las modalidades de la gestión de las subvenciones, sin que se regulase de forma expresa la concurrencia no competitiva, ha obligado a los redactores de las distintas normas a realizar una verdadera labor de ingeniería jurídica con el objeto de conjugar lo expuesto en la normativa básica con las nuevas modalidades o especialidades de gestión que prevén las Comunidades Autónomas.

En algunos casos, se reconducen a especialidades procesales dentro de la concesión directa como el caso de Castilla y León, y otros supuestos, simplemente justifican su apartamiento de la norma estatal amparándose en una imposibilidad en el cumplimiento de la misma, o en sus potestades de autogobierno.

En mi opinión, vuelvo a reiterar, el arraigo a los procedimientos de concurrencia no competitiva es el resultado de una errónea interpretación del término «competencia», ya que tanto los gestores como parte de la doctrina mantienen esa disquisición entre los aspectos jurídicos y económicos tratándolos como aspectos independientes y no como lo que realmente son, indivisibles. Olvidan el objeto sometido a concurso, que no es otro que la cuantía económica, que, además, es limitada.

Dudo que las subvenciones *ex post* posean una carencia *in natura* que les imposibilite la gestión mediante la oportuna prelación entre los beneficiarios. Todos los beneficios y ayudas públicas pueden otorgarse previa la oportuna comparación bajo criterios objetivos, ya que aparte del objeto de la subvención, pueden incorporarse otros criterios que conlleven la diferencia entre los solicitantes y permitan ajustar la subvención al principio de igualdad, por ejemplo, el número de miembros de la unidad familiar, la renta económica de los beneficiarios, la formación que posea, la edad, etc.

Incluso, ni tan siquiera se puede afirmar con rotundidad que la gestión de subvenciones ajena al procedimiento de concurrencia competitiva, supone una garantía hacia el beneficiario en la obtención de la subvención, ya que los principios limitadores del gasto público impiden esta posibilidad, salvo que desde la propia Ley de Presupuestos anual se considere a esos créditos como automáticamente ampliables, circunstancia que si bien resuelve el problema a nivel social, no resulta muy esperanzador desde el punto vista de contención del gasto público.

No se puede seguir manteniendo que no es viable la competencia en las subvenciones *ex post*, simplemente porque los hechos que generan su concesión surgen a lo largo de todo el ejercicio presu-

puestario. La LGS y el RLGS prevén mecanismos que permiten gestionar esas subvenciones bajo la debida comparación de solicitudes, solamente es necesario realizar una planificación previa. De hecho, el artículo 22 de la LGS fue declarado básico por la importancia que poseía de cara a la coordinación de la economía general. El resto de procedimientos no aseguran la debida conexión entre los aspectos jurídicos y económicos, por lo que la desvirtuación del procedimiento de concurrencia competitiva supone un desmoronamiento de los propios pilares sobre los que se asienta la potestad subvencional.

El problema radica en que se requieren procedimientos de gestión que posean un plazo abierto todo el año, a lo largo del cual los beneficiarios solicitan sus ayudas. Este escollo se solventa adoptando procedimientos de concurrencia no competitiva, de tal forma que se evalúa solicitud a solicitud, sin comparación con el resto, y se resuelven de forma individual cada uno de los expedientes administrativos.

La solución la encontramos en la propia LGS, y sobre todo en el RGLS, donde se prevé la gestión de subvenciones mediante convocatoria abierta, a través de procedimientos sucesivos. Siguiendo con lo expuesto en el artículo 59 del RLGS las subvenciones *ex post* se pueden gestionar a través de varios procedimientos en el ejercicio presupuestario (por ejemplo, un proceso por cada trimestre con un plazo máximo para resolver de tres meses cada uno). En los meses iniciales del trimestre se podrían solicitar las ayudas. Este procedimiento permite la gestión de ayudas continuadas y compatibiliza la debida competencia entre las solicitudes. Por último, el apartado 5 del artículo 59 del RLGS prevé que *cuando a la finalización de un periodo se hayan concedido las subvenciones correspondientes y no se haya agotado el importe máximo a otorgar, se podrá trasladar la cantidad no aplicada a las posteriores resoluciones que recaigan*. Si bien esta posibilidad está sometida a los requisitos que seguidamente marca el mismo artículo.

No obstante, todavía nos queda sortear un último obstáculo, la especialidad temporal, ya que dado que las ayudas surgen a lo largo de todo el año, en el último trimestre no será posible acceder a las situaciones que se produzcan en ese periodo, ya que el principio presupuestario expuesto impediría una apertura generalizada del plazo para solicitar la subvención hasta el 31 de diciembre, ya que es evidente que no se podría realizar la comparación correspondiente. La solución podría corresponder a la gestión de estas subvenciones como gastos plurianuales, incrementando el periodo de duración de la subvención a quince meses, lo que incluiría el primer trimestre del año. Incluso, también, mediante la correspondiente tramitación anticipada (art. 56 del RLGS) de la subvención del ejercicio presupuestario consiguiente, con el objeto de evitar periodos de carencia de forma injustificada. Ahora bien, para acceder a estas opciones sí se hace necesario una reinterpretación del artículo 57 del RLGS que regula las subvenciones plurianuales, ya que según este precepto, solamente es posible la utilización de esta técnica, para las subvenciones *ex ante*, a la vista de la dicción literal, *podrá autorizarse la convocatoria de subvenciones cuyo gasto sea imputable a ejercicios posteriores a aquel en que recaiga resolución de concesión*.

Sea como fuere, y dada la situación actual de déficit público urge aunar esfuerzos por parte de todos para reconducir la actual situación en la gestión de subvenciones. Es necesario concienciarnos de que los recursos económicos son limitados y que, por tanto, bajo esa premisa se deben estudiar fórmulas que permitan conjugar el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos que conlleva un Estado Social con los criterios de economía, eficiencia y eficacia, imprescindibles para lograr una estabilidad presupuestaria.